

行政

二十一世紀公共行政的改革^{*}

薛尼路^{**}

一、引言

公共行政的改革現已受到每個政府、國際組織、社團、學術機構及大學，以及有更強公民意識及選擇公職為其職業的市民大眾廣泛及越來越高度的關注。

我們有時會聽到人們用其他的言詞來表達這個同一的概念，例如：公共行政的改革、行政改革、非企業的公營部門重組、政府部門現代化、公共行政的改造、政府重新創造或政府部門重建，儘管這些言詞均是表達同一概念，但事實上它們的含意是有著或多或少的區別的。

想一提的是，重組、現代化或改造等工作，只是對公共行政的改革的部分理解，公共行政的改革是一個複雜且持續的過程，當中銳意運用公共權力訂定及實施可令行政體系轉變的新措施，同時，選擇新的策略目標、改變架構以及重新訂定程序，以使到行政機器的運作得以全面發展，並使它變得更實際、更簡化、更有效率、更靈活及更能與社會氣息及歷史潮流和諧共處。

澳門同樣也需要以平和及客觀的態度對行政公營部門的改革進行思考及討論，而且要輔以最新的數據及正確的資料，其唯一的意義是行政當局應服務市民和應以獲得支持的及現實的方式來構築澳門的未來。

公共行政改革中最為重要的是，嘗試在策略目標範圍內訂定企圖達到的目標；如何將之落實；及嘗試去了解改革會否對或有的問題產生預防作用或會否帶來可以和應避免的假設的負面後果。

行政改革的目的是，消除停滯不前、倒退及技術落伍等情況以及一成不變和不合適的管理，從而避免機構的僵化及瓦解，或消除由某些僵化的行為或程序所造成的不切實際情況，然而，除了要減低成本、改善素質及提高效益和效用之外，尤應注意透明度以及讓市民參與。

* 本文部分取自於一九九九年一月十六日澳門公共行政管理學會舉辦的“行政現代化——二十一世紀前瞻”研討會上所發表的內容。

** 行政暨公職司司長

公共行政是一個著重組織及活動的整體，集合了以有系統的方式去執行公共政策及去推行為滿足集體需要的活動的公共部門，從而構成一個技術官僚的組織，這個組織具有當局權力，這些權力容許這組織在需要時合法地使用力量，使其作出的決定為人所遵守。

公共行政的影響於今時今日已廣及社會各個界別，而社會必需要有一個現代化及日趨進步的行政管理方才發達。同時，在經濟領域內其扮演市場發展、財富分配及資源利用這條件因素的角色是重要的，至於在提倡及保障市民的社會及個人權利方面亦顯得同樣重要。

公共行政的改革必需回應某些主要的問題：增加或減少在規範經濟程序的參與；增加或減少市民在政府決定上的參與；增加或減低決定程序的清晰度及透明度。

二、在一個歷史前瞻下的行政模式

隨著時間的推移，公共行政產生了很大的變化。因此，我們有需要回顧近今歷史的演變，在這前瞻下，我們可把先後出現的變化歸納為四個模式，然而，在今時今日，這些模式的某些元素繼續共存，今天這種情況仍然在以下或以下各階段發生。

這四個模式是：

- (1) 領主或世襲的公共行政；
- (2) 官僚或自由的公共行政；
- (3) 社會公共行政；
- (4) 後現代、經營式或市民的公共行政。

領主或世襲的公共行政，相當於由專橫、寡頭或獨裁政府主政的歷史時期，公共行政正是政治權力的延伸，它集中了國家的所有功用，而其工作人員具有相對超然的社會地位以至政治地位；公共職位是以獎勵、徇私、遺贈的方式分配，甚至通過買賣手段取得，這些職位本身就是一項遺產。行政當局的財產與某些行政當局最高官職的據位人的財產並無清楚的分野。公民權在當時尚未出現，而統治者與被統治者之間存在很大的距離，顯然，這是一個屬於過去的且有著封建主義痕跡的陳舊模式，在某些情況中，這正屬於家長式統治。

官僚或自由的公共行政是在法國大革命至第一次世界大戰末期的歷史時期的一個主要模式，即是在十八世紀末至二十世紀的首二十五年，亦相當於以自由及民主政府為主導的時期。按照常規，這是一個以中央集權、分等級及形式主義的公共行政，同時開始催生了職業職程、職能分級、集中由高層做決策的行政流程、行政活動合法性的意念，甚至在某些情況中的強烈合法主義、策劃、官僚行政形式主義以及繁多且嚴厲的管制意念。在這個模式中，存在著一個對管理者以及對政府人員不信任的強大元素，其實，這種不信任是可以延伸至被管理者的；在某些倒退的情況

中，行政當局是為其本身運作，即是說，公共部門之間是互相為對方，以及是為維護本身利益而工作，而公眾則與之存有距離及從屬於行政當局；在新興的公民意念中，公民主要是納稅者及履行義務者；行政程序靈活不足，講求形式多於實效；官僚的陋習日深，因而產生一種帶有多餘的及無結果的行為和程序的官僚主義；以及公共行政架構及服務人員出現病態的膨脹，這是由於裙帶關係及政治保護主義。

社會公共行政出現於第一次世界大戰之後，並在1918年之後出現的政治、科學和技術的演變時期得到自然發展，但主要是在第二次世界大戰之後才為人所察覺及得以開展。這個模式相當於二十世紀大部分公共行政的模式，其特色普遍仍是現今大多數國家及地區的公共行政的主要特性。

這個模式逐步由形式上的合法演變為實質上的正義，從一個無任何傾向且不干預的公共行政轉而進步為一個關注社會、文化、教育、勞動和就業及衛生及其他有關大眾方面的公共行政。這是一個複雜的模式，相當於把現今公共部門在經濟、財政、社會及文化方面的職能擴大。

然而，在現今社會所存在的公共行政中，留有上述陳舊模式的痕跡，但在很多情況中，已經消除了多餘的方面或矯正了不當之處。幸而，當今的公共行政亦有著第四個模式即稱之為後現代、經營式公共行政或公民行政當局的特性及痕跡，毫無疑問，這就是不久將來的模式。

這是一個回應由下列事由所帶來的問題的模式：經濟及金融全球化、把市民視為公共行政的真正“僱主”或“主人”、改善公共部門質素及效率；將一切可能通過批給授予私人企業的公共服務私有化政策、提高程序的清晰度及透明度、重視效果多於程序、決策程序的地區及機構分權、持續不斷吸納所有的技術革新、大量投資於專業培訓及進修、架構靈活化以及程序的簡化。

這個模式建基於綫上資訊、快速決策、依理決策及打擊專斷、消除實體違法性、不規範某些程序及要求對所有層面作更大承擔，而因決策核心擴大，決策行為便由不同的等級階層共同分擔。此外，等級失去了神聖的地位，且保證了更務實的形式。

這個模式突顯出加強對公眾利益及集體利益的注視，這兩項利益是有別於以政府機關權限的行使為識別的政治權力利益，以及有別於支持該政府的各黨派的其他利益，因此，這是一個非政府化、非黨派化及非官僚化的模式。它是一個有效率、效益和素質的模式，是一個具競爭力的、不假外力的、遵守合法性原則的模式，尤其持續地預防濫權及遏止了各式各樣的貪污的出現。在這模式裡人的行為一定不可以被豁免或不受評核、評價和問責。在這模式中，操守轉而成為非常重要的一環，內外的參與面廣泛，以及自我及其他的評核也是多式多樣的。

通過各種的活動促使公營部門及私營部門的合作更為緊密，同時承擔起科學及技術研究方面、協助管理以及不斷開拓盈餘的重大責任，後者只可透過銀行財團、特定的擔保以及收回資本的期間的延長而取得，而在某些情況中，要求結合由公共實體在評估上支持資本的私人運用。

很多的活動被批給他人承攬，很多的企業是共同參與的，同時，歡迎非政府組織的加入和積極參與，而這些非政府組織是作為專門機構及能確保滿足集體需要。

公共管理愈來愈接近私人管理，然而仍保留著一些主要的差別，如：行使當局權力、財政資源的來源及在一些特殊情況如：維持公營部門高成本但屬社會利益的活動，或維持公營部門以低於有關成本的價格提供產品或服務，藉此達到某些政治目標。

這個模式必須在二十一世紀加以增益和發展，因為，這顯然是將來的模式，其創造力和生產力必有成果。

至於人力資源方面，首要的是透過開考的入職，其間要廣泛公布，並配合客觀而公平的方法、減少現職人員和增加對技術專業的要求。

晉升將只以論功行賞，公共就業市場將愈來愈富彈性，終身制聯繫將逐漸減少，從而有利於公營部門和私營部門間的流動，激發起競爭、工作能力和持續的專業技術的更新。終身職業制和各種社會福利將被排除在公職之外，組織的文化亦必然隨著後工業社會的轉變而將逐漸改變，而且對於錯誤、畸變和無效率的事情亦絕不容情。行政當局對工作人員的要求愈來愈嚴格。限期的工作、遙距工作及兼職將逐漸成為工作人員數量日增的勞動方式。

將來的公共行政，首先要講求成績的表現、減少成本效益的比率、市民是公共行政工作的唯一主體和對象。

三、公共行政的改革

總而言之，公共行政的改革是以構築第四種模式為本，循序漸進，也要有決心和與時並進，盡可能令社會的生活有最佳的條件，從而令市民得享文明日進的益處。

由於我們認為有必要開展行政的改革工作，所以現在我們以綜合的方式提出一些能區別公共部門和私人部門具特徵的原則，在這些原則中我們可以指出七項分別：

（1）關於當局的權力方面，公共部門是主體，而私人部門是客體及對象。

（2）公共部門完全為所有市民而設，而私人部門原則上只為某些人而設。

（3）公共部門的依據基礎由法定權限所構成，而私人部門的依據基礎是由合同權力所構成。

（4）公共部門的財政資源通常大部分來自各種稅項和收費，而私人部門的財政資源則以業務利潤為基礎。

（5）公共部門與私人部門是恰好相反的，其主要目標是複合的和多樣的，而其利潤並不是其存在及其運作的原因。

（6）公共部門的工作成績以質量、低成本和滿足市民的需求來量度，而私人部門則以利潤、增加顧客來考量，因此，其業績以市場機制來量度。

(7) 公共部門直接促進公共財產的增加，這是它基本的關注，而私人部門在促進業務的同時，製造公共財產只是間接和次要的目標，它首要的目的是維護個人的利益。

今天要重申的是，公共行政改革的方向是推行第四個模式或上述的範例，而我們稱之為後現代公共行政、經營式的公共行政或市民的行政當局。只有這模式是可行的，推行這模式時，在二十一世紀黎明開始的後工業時代出現的新社會也同時被推動。

我們已見到私人企業已紛紛求變，尋求縱深的和全盤的變更，並採用新的原則。公共行政亦應在各方面作仿效，諸如業績、公共關係、簡化及節約方面求變，並以考慮總體效果取代只評估即時的和個別的成果的方式。隨之而來的行政改革須要考慮周詳，為此，必須認清方向，清楚確定策略目標和由此衍生的次要目標。應透過清楚認識實況而找出存在的問題，並必須找出問題的根源，以便尋求各種解決辦法，並從中擇善而為之。

公共行政的改革應分析源頭，亦即現況，因為沒有預設的解決辦法，更無可以忽略歷史及社會實況的新體系的結構。這種分析應針對原則、結構、各種程序、政策、工作計劃、方案、工作及活動。

然而，公共行政的改革除要考慮現況和歷史過程外，還要考慮所身處的社會的期望。此外，無論在研究或策劃階段，以至在確立階段，即落實改革程序所帶來的組織及職能的改變時，均應以市民的需要和期望為依歸。

決策者應考慮輿論，而個別被考慮的市民亦可以影響某些改革的需要，這些市民能為創造易於接受的改變和容許有某些犧牲的條件作出貢獻。他們明瞭改革無可避免會影響行政當局內外的某些既得利益，改革經常會令少數的核心人物喪失權力和影響力，並使他們嚐到唯我主義的利益被侵的滋味。

發表輿論的人，諸如那些透過電視、電台或報章和雜誌等傳媒及領導社團和團體活動的人們，他們可以在改革的過程中發揮肯定的作用，無論在改革的形式方面、決定事情先後次序方面以及在落實這些事情的步伐方面都能發揮他們的影響力，當然，這一切亦端賴所需的資源，這包括財政、科學以及專業人士的資源。

今日，所有的決策均受輿論力量的影響，這是前所未有的。輿論直接反映出有利害關係的市民或代表多種社會利益的團體和工會，如：研究公共行政及公共行政的代表團體的研究學會有特別的利益。

大家都知道，選擇部門的內部方面、市民方面的意見資料以及監察和顧問的工作，均是在跟進所核准的措施的執行工作及所採納的革新的成功程度時所不可或缺的。

包括組織結構的行政體系的改變必須考慮各種事項及問題，並把它們按其性質或其未來的客戶的利益功能分組。此外，所引入的程序改變應導致市民盡可能在同一地點開始及結束一個程序，當需要各類部門的貢獻時，這程序應正式地由所涉及的公共實體主動進行。

行政機器可以及應該重新規劃其規模，並留意減低效能及增加成本的架構臃腫；決策程序的等級級別的數目應盡可能減少。

結構必須要考慮工作的劃分、與社會的氣息相通及對私營部門的活動的補足。結構表現為各構關的單位和附屬單位，它們有對應其有關身份、活動目標及活動權等的稱謂。

四、行政改革的部門

學者們及研究人員們從經驗和工作中確知需要把行政改革部門機構化，這些部門有多紀律的性質，帶著企圖改革的公共行政的同層面的權限，這些部門提供盡可能詳細及經常更新的資料庫資料，他們有容易收集資訊、快速處理及差不多是統一發放或按照所期望的效果而選擇性地發放。

這些改革的部門必須要上情下達，具非凡的創造力，但必定要十分接近決策中心。在這方面一定要區分出表面或正常的決策中心與實質、真正或作出適當決定的決策中心，前者的有效重要性相對地降低，而後者有取得公共行政改革成功的基本及必須的命令權。

行政改革的部門以一個特別的研究辦公室的地位運作，有更深層意義的任務、現實主義及為未來作打算。在這些部門之上應有一個公共行政高層決策者，確保領導的事項及有決策的能力。此外，應有一諮詢性質的委員會參與，這委員會由具專門培訓的專家所組成，他們熟識公共行政的事項，並掌握行政當局所在的社會的各項問題。

這些部門應考慮改革要分開階段及按部就班進行，改革不單有賴資源，更要避免職能的斷層及提倡作出所需的解釋，以便這些改革可方便市民及為公眾所接受。因此，必須要開創條件使這些條件可被瞭解及接受。

五、公共行政的再造工程

再造工程的目標再落在工作的程序而非組織的結構。

再造工程出現在二十世紀的最後十年，它對研究及促進建立上述的公共行政的四種模式的不可或缺的改變及革新。再造工程會帶來各種基本問題，它不應流於純是外表的改變，而要預估未來發展的計劃，同時必須從始至終地考量整個程序，而不應只顧眼前的情況，那管是好是壞也不可停滯不前。

在功能的重組範疇內，再造工程提出新的規則，以便替代過時的傳統規則，這些規則導向行政程序迴路、決策程序及減少回覆的時間的修正，目的是更經濟地處理事情及增加效能。我們將列舉一些傳統規則及由再造工程提出相應的新建議為例，我們有以下七個例子：

(1) 舊規則講述資料只可在一指定的時刻內在唯一的地點取得，而新規則則訂定，由於容易進入資料庫，資料可同時在所有需要資料的地點取得。

(2) 根據舊規則，複雜的工作只可由具高程度的專業資格的人員方可進行，而根據新規則，由於容易使用的集成系統，普通的人員就可執行複雜的工作。雖然這工作有高度的複雜性，但由於有簡單的指示而變得容易，這些系統可使用工具，可消除錯誤，避免損失時間，有擅長多樣科技的專家的協助，使工作更容易。

(3) 舊規則規定必須在決策程序的集權與分權中作選擇，而新規則則訂定決策程序可兩者兼得，同時一定要在需要的地點及時間的利用決策的好處，因此，就有某些限制及特定條件，這確保某一程度的決策責任。集權保證了集體決策的協調及控制，而集體決策可確保較重大的決定。

(4) 在舊規則方面，只有管理者方可作出決策，而根據新規則，雖然責任的層面及程度不同，但所有工作崗位都作出決策，如此就可更好更快捷地解決問題。

(5) 根據舊規則，與未來的行政活動的利害關係人或受益人的最佳接觸是人的接觸，而新規則方面，接觸必須是有效的，可以是擬人化而無人的，即是沒有任何個人的現場介入，例如使用互動的錄像。

(6) 按照舊規則，計劃應定期修正。然而，現在的計劃可以及應該時刻修正。現存的技術使這計劃的恆久的調整的這種新態度變得可能，如此就顯現出高度的彈性。

(7) 舊規則規定關注現有情況及演繹法，而新規則則以歸納法在預計的情況之前對未來作某一預估或展望。

